Deutscher Bundestag **Drucksache 16/8537**

16. Wahlperiode 12. 03. 2008

Antrag

der Abgeordneten Sylvia Kotting-Uhl, Hans-Josef Fell, Bärbel Höhn, Cornelia Behm, Britta Haßelmann, Bettina Herlitzius, Winfried Hermann, Peter Hettlich, Ulrike Höfken, Dr. Anton Hofreiter, Undine Kurth (Quedlinburg), Nicole Maisch, Dr. Gerhard Schick, Josef Philip Winkler, Renate Künast, Fritz Kuhn und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Von der Abfallpolitik zur Ressourcenpolitik – Von der Verpackungsverordnung zur Wertstoffverordnung

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Verpackungsverordnung hat seit ihrer Verabschiedung im Jahr 1991 unbestritten einiges erreicht. Deutschland war damit Anfang der 90er Jahre einer der Pioniere, die sich auf den Weg von der Wegwerf- zur Kreislaufwirtschaft gemacht haben. Durch das von den Bürgerinnen und Bürgern vorgenommene Sortieren von Abfällen entstand das notwendige Bewusstsein, dass Abfälle wertvolle Rohstoffe sind, die wiedergewonnen werden müssen. Die Einführung von Lizenzgebühren führte dazu, dass der Materialverbrauch für Verpackungen reduziert wurde. Durch die Vorgabe zur Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen wurde letztlich auch eine technische Entwicklung angestoßen, die es heute ermöglicht, mit vollautomatischen Sortieranlagen sehr sortenreine Materialien aus beliebigen Abfallgemischen zurückzugewinnen.

Das System der Verpackungssammlung und Verwertung ist jedoch von Anfang an auch durch Schwächen gekennzeichnet gewesen. Vor allem die Tatsache, dass hier nicht nach Materialien gesammelt und erfasst wird, sondern nach der Herkunft als Verpackung, hat sich in der Praxis als wenig logische Unterscheidung erwiesen. Bürgerinnen und Bürgern erschließt sich nicht immer, was in die gelbe Tonne oder den gelben Sack gehört und was nicht. So trägt zwar bislang eine Verpackung aus Papier einen Grünen Punkt, darf aber meist nicht in die gelbe Tonne, die Sammlung von Papier erfolgt stattdessen über die kommunale Wertstoffsammlung. Doch auch die Kunststoffsammlung folgt nicht dem „gesunden Menschenverstand“. Eine Kunststoffflasche, die als Verpackung diente, trägt den Grünen Punkt und wird erfasst, eine Schüssel aus demselben Material unterliegt dagegen nicht der Produktverantwortung und muss als „stoffgleiche Nichtverpackung“ im Restmüll entsorgt werden. Die 5. Novelle der Verpackungsverordnung überlässt nun den Kommunen, die stoffgleichen Nichtverpackungen in der gelben Tonne mitzusammeln. Die entsprechenden Kosten dafür muss aber die Kommune übernehmen und Gebühren an die Dualen Systeme entrichten. Das ist besser als der bisherige Zustand, aber ökologisch halbherzig. Produktverantwortung wird so nicht an die Produzenten übertragen. Eine ökologische Lenkungswirkung entsteht schon gar nicht.

Echte Kreislaufwirtschaft wird mit der Praxis der Verpackungsverordnung nicht erreicht. Es gibt keine Anreize, Abfälle zu vermeiden und Rohstoffe in echte Kreisläufe zu führen. Aus Verpackungsabfällen werden keine neuen Verpackungen produziert. Nicht Recycling, sondern Downcycling ist tatsächlich die Regel und aus gesammelten Wertstoffen werden meist minderwertigere Materialien produziert. Eine Kreislaufwirtschaft findet so – wenn überhaupt – nur auf Zeit statt. Früher oder später landen die Kunststoffprodukte in der Verbrennung mit der Freisetzung von klimaschädlichem CO_2.

Seit der Verabschiedung der Verpackungsverordnung sind inzwischen über 15 Jahre vergangen. Eine Lenkungswirkung der Lizenzgebühren ist nicht mehr feststellbar. Im Gegenteil, Verpackungen werden wieder aufwändiger gestaltet und unter Produktverantwortung wird nicht die Verantwortung für die Produktion eines ressourcen- und umweltschonenden Produktes verstanden, sondern lediglich die Entrichtung einer Entsorgungsgebühr. Der Grüne Punkt ist damit zur Bremse einer ökologischen Weitentwicklung der Ressourcen- und Abfallpolitik geworden.

Die Sammlung und Verwertung von Verpackungen durch die Verpackungsverordnung ist jedoch nicht nur ökologisch kritisch zu hinterfragen, sondern auch ökonomisch. Das System zur Sammlung und Verwertung von Verpackungen ist in Deutschland auf der Monopolstruktur des DSD (Duales System Deutschland) aufgebaut worden. Diese ursprüngliche Konstruktion lässt sich nicht ohne eine grundlegende Änderung der Strukturen in einen Wettbewerb überführen. Deutschland leistet sich mit der Verpackungsverordnung und den Dualen Systemen eines der teuersten Systeme zur Sammlung und zum Recycling von Verkaufsverpackungen in ganz Europa, ohne dass dabei am Ende im selben Verhältnis bessere Ergebnisse stünden. Die durch das DSD verursachten Kosten beliefen sich im Jahr 2004 auf insgesamt rd. 1,58 Mrd. Euro. Damit wurden gerade einmal 5 Prozent des in Deutschland relevanten Abfallaufkommens entsorgt.

Der Deutsche Bundestag bedauert, dass die Bundesregierung vor diesem Hintergrund die Verpackungsverordnung nicht weiterentwickelt. Stattdessen wurden mit der 5. Novelle die ökonomischen Interessen Dualer Systeme gesichert und bestehende ökologisch und marktwirtschaftlich fragwürdige Strukturen weiter gefestigt. Auch mit der 5. Novellierung sorgt die Verpackungsverordnung nicht für Wettbewerb um Innovation und Wirtschaftlichkeit, sondern behindert ihn. Sie bringt keinen ökologischen Fortschritt, wird zukünftigen Herausforderungen der Rohstoffsicherung nicht gerecht und verspielt die Vorreiterrolle Deutschlands für eine nachhaltige Ressourcenpolitik. Noch während der Debatte um die 5. Novelle stand die 6. bereits im Raum.

Statt ständiger Reparaturen an einem nicht mehr zukunftsfähigen System fordert der Deutsche Bundestag einen mutigen Neuanfang. Es ist ein System notwendig, das verhindert, dass Wertstoffe – sei es aus versehentlichen Fehlwürfen oder in korrekter Ausführung der Vorgaben – überhaupt als Restmüll entsorgt werden. Die Verpackungsverordnung muss in eine Werststoffverordnung überführt werden, die perspektivisch alle Produkte erfasst.

Die Frage des Ressourcenschutzes hat sich gegenüber 1991 deutlich verschärft. Die Welt verändert sich – die bevölkerungsreichsten Volkswirtschaften unserer Erde legen ein rasantes Wirtschaftswachstum an den Tag mit entsprechendem Energie- und Ressourcenhunger, Ressourcen werden weltweit knapper. Der Weg zu einer echten Kreislaufwirtschaft und zur Ressourcenschonung geht nicht über Lizenzgebühren ohne Lenkungswirkung. Deshalb braucht es eine Ressourcenabgabe, die nach ökologischen Kriterien erhoben wird und den Herstellern ökonomische Vorteile für die Produktion langlebiger und kreislauffähiger Produkte gewährt.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf:

Statt der bereits eingeforderten 6. Novelle zur Verpackungsverordnung den anstehenden Neuanfang zu wagen, die überholte Verpackungsverordnung abzuschaffen und durch eine ökologisch orientierte Wertstoffverordnung zu ersetzen, die

- Wertstoffe definiert und die zu erfüllenden Recyclingquoten für diese Wertstoffe festlegt;
- die bisher auf Verpackungen beschränkte Produktverantwortung perspektivisch auf alle Produkte ausweitet;
- die Produktverantwortung tatsächlich als Verantwortung der Hersteller für ihr Produkt versteht und daher anstelle von Lizenzgebühren eine Ressourcenabgabe einführt, die ökonomische Anreize setzt Rohstoffe einzusparen und zu einem Wettbewerb um ökologische Innovationen bei der Herstellung von Produkten führt;
- die Höhe einer Ressourcenabgabe nicht nur an der Art und Menge der verwendeten Rohstoffe festmacht, sondern so ausgestaltet, dass sich ein ökologisch nachteiliges Produkt von kurzer Haltbarkeit gegenüber einem haltbaren aus gut recyclebarem Material deutlich verteuert und sich deshalb an folgenden ökologischen Kriterien orientiert:
  - hohes Vorkommen im Abfall führt zu einer hohen Abgabe,
  - die Verwendung von Primärrohstoffen erhöht die Abgabe, die Verwendung von Sekundärrohstoffen verringert sie,
  - schlechte Recyclingfähigkeit, die die Umwelt belastet, führt zu einer höheren Abgabe und verteuert so z. B. ein Produkt, welches aus mehreren unterschiedlichen Materialien oder Kunststoffarten zusammengesetzt ist,
  - der Marktwert eines aus einem entsorgten Produkt gewonnenen Sekundärrohstoffs verringert die Ressourcenabgabe entsprechend;
- mit einer öffentlich-rechtlichen Ressourcenagentur eine unabhängige Institution schafft, die die Höhe der Ressourcenabgabe ermittelt, diese erhebt und die Ausschreibungen für Sammlung und Verwertung von Wertstoffen nach ökologischen und sozialen Standards durchführt;
- die Ressourcenabgabe bei Produzenten und Importeuren erhebt, um Wettbewerbsnachteile auszuschließen;
- den Kommunen vor Ort grundsätzlich die Entscheidung überlässt, wie die Art der Wertstoffsammlung erfolgen soll.

Berlin, den 12. März 2008

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333